

縮小・撤退する都市と農的ランドスケープの将来

横張 真

はじめに

郊外の幹線道路をクルマで流していると、なんとも暗澹たる気分になることがしばしばある。どこまでも軒を連ねるロードサイドショップ。雑然と散らかされた住宅地。見捨てられ放棄地と化した農地。美醜以前の問題として、そもそも倫理が欠如し、金銭的欲望だけが表出したかのようなランドスケープが延々と拡散する様は、いかにも貧しく卑しい。

都市なんて所詮、多かれ少なかれそうしたものと声もあろう。しかし、いわゆる中心街や古くからの住宅地と現代の郊外とでは、目に見える景色の背後に、決定的に異なる点がいくつかある。

第一は、郊外を支配している発想が、きわめて近視眼的なことだ。イニシャルコストを極限まで切りつめ、派手だが薄っぺらな店舗で、5年程度のうちに投じた資本を回収することに奔走するロードサイドショップ。街開き直後の見栄えばかりが追求され、時間の経過とともにみすぼらしくなる一方のニュータウン。そうした店舗群や住宅地が織りなす、あたかも賞味期限が設定され、それもせいぜい10～20年程度でしかないような街並み。郊外の憂鬱の背景には、軽薄で近視眼的な利潤追求だけが横溢し、時間による熟成が端から拒否された、ネオテニー症候群とも言うべき病理がある。

郊外を特徴づける第二の点は、歴史の積層がないことにある。都市は本来、年輪のごとく各時代の記憶が積み重なる上に成立してきた存在である。そうした記憶の積層が、都市の骨格を決め、顔を形作る。しかし郊外にあっては、熟成が拒否されたために個々の年輪がきわめて薄っぺらであるのみならず、それらが積層することもまた拒否されている。過去の年輪は消し去られ、すべてが白紙に戻された上に新たな年輪が形成される。消去と書きが繰り返される街並みが、郊外の憂鬱をさらに助長しているのではなからうか。

こうした郊外の姿は、つまりは街の工業製品化として理解できよう。工業製品は、生産され、消費され、いずれ跡形無く廃棄される。本来はそうしたサイクルから最も遠い存在であった街に、工業製品のセオリーを適用したところに、現代の郊外の姿があるといえるだろう。

しかし21世紀、「環境」や「持続性」「省エネルギー」といったキーワードが社会の未来を決定する時代である。近視眼的な利潤追求の論理にまかせ、資源やエネルギーの大量

消費・廃棄の上に街をつくることが許される時代は、終焉を迎えつつある。さらに、超高齢化と少子化のなかで、都市が縮小・撤退するという未曾有の事態に、我々は直面しようとしている。

そうした時代にあって我々は、郊外という空間をどう捉え、そこにどのような可能性を見いだしたらよいのか。ここではとくに、都市の縮小・撤退と郊外に残る「農」に焦点をあてながら、現代日本の郊外を考察してみたい。

1. 縮小・撤退する都市と緑地

(1) 都市の縮小・撤退

都市は、常に「成長」「拡大」という概念と不可分だった。とくに産業革命以降、商工業の発展のなかで富が都市に集中し、都市と農村の所得や生活水準の格差が顕在化すると、世界各地で都市への爆発的な人口集中が起こるようになった。19世紀以降のロンドン、パリ、ニューヨーク、東京といった世界の主要な都市の歴史は、その爆発的な成長・拡大の歴史であったと言っても、過言ではないだろう。

しかし、人口減少と未曾有の超高齢化に直面しつつある21世紀、わが国の都市をめぐっては、こうした歴史的な姿とは正反対の有り様が浮かび上がろうとしている。それは、都市の縮小・撤退である。昭和30～40年代、高度経済成長の波にのって都市の郊外に次々と建設されたニュータウンや住宅団地のなかには、高齢者ばかりが住むオールドタウンと化し、充填される目途の立たない小規模な低未利用地が随所に発生しはじめた箇所がある。周囲の農村地帯を浸食し、つねに外縁へと成長・拡大を続けてきた都市が、21世紀をむかえた今、縮小・撤退にむかい始めたのである。大西はこうした現象を「逆都市化」と呼ぶ¹。

従来、都市計画は、つまりは無秩序に成長・拡大しかねない市街地をいかに制御し、混乱を抑制し、秩序ある開発を促すかを目的とした行為であった。その際、ひとつの規範とされたのが、中世ヨーロッパの城郭都市に見られるような、都市とその周囲の農村地帯との明確な空間分離であった。都市と農村が混在することは、都市の様々なインフラを整備する上で非効率であり、混乱した劣悪な都市環境の形成を招きかねない。農村の側から見ても、市街地と混在した農地は小規模に分散するため生産効率が悪くメリットがない。田園都市やグリーンベルトといった都市計画をめぐる既成の概念や手法の多くは、城郭のごとき一本の線で両者を明瞭に区分しつつ、その内側に高度利用のなされた市街地を、周囲には混じりけのない広大な農村地帯を形成することで、都市の無秩序な成長・拡大を抑制

1 大西 隆 (2004)『逆都市化時代』学芸出版社、255 pp.

しようとするものであった。

しかし、現代の都市が直面しつつある縮小・撤退という現実の前で、成長・拡大を前提として形成されてきたこれらの概念や手法は、もはや絶対的な存在ではなくなりつつある。縮小・撤退に伴い市街地のなかに五月雨状に発生する空閑地。これを、土地の高度利用を是とする既成概念のなかで受け止めることは、そこに利用に対する需要がなくなりつつある以上、もはや不可能だろう。さりとて、混在を否とする空間概念のもとでは、市街地が侵食する前に存在した農地に戻すという選択肢も取れない。現実が理念を達成できないのではなく、理念が現実を受け止められなくなっている。

(2) コンパクトなまちづくりと緑地

都市の縮小・撤退を受け止める方策のひとつに、市街地を出来る限り凝集させようというものがある。一般に「コンパクトシティ」化と呼ばれる方策である。低密度に拡散し、農地や林地と混在した市街地は、物資や人の移動に要するエネルギー消費が多く、様々なインフラを整備する上でも非効率である。市街地をコンパクトに凝集させればこうした弊害を免れることができ、環境負荷の軽減にも寄与する。また、市街地が凝集すればその背後に広いオープンスペースを確保でき、緑豊かな空間が形成できるという点からも、環境にやさしい持続可能なまちづくりにつながる。コンパクトシティ化が支持される理由は、主にこうした点にある。さらに、コンパクトシティのコンセプトの具体的な姿として、大野は首都圏をモデルに、縮小・撤退する市街地を主要な鉄道沿線の駅周辺の半径 800m の圏内に凝集させ、その後背地を緑地に戻す「Fiber City」構想を提示する²。

市街地を凝集させたコンパクトなまちづくりは、確かにエネルギー浪費の削減など、環境負荷の低減に寄与する面も持ち得るものであり、魅力的なコンセプトではあろう。しかし、果たして今後の日本の都市をあるべき姿に誘導していく上で、それは現実的な解となり得るのだろうか。狭小な空閑地が既成市街地のなかに五月雨状に発生する現状に対して、土地の高度集約的な利用を前提としたコンパクトシティのコンセプトがどこまで通用するのか。現行都市計画法のもと、いわゆる「線引き」により市街地の高度利用を誘導しようとした既存の施策は、結局、生産緑地という名の農地が市街地内に残存することを認めざるを得なかった。こうした現状を鑑みると、相当に強権的な施策のもと、膨大な公的資金の投入でもない限り、コンパクトシティは実現し得ないのではとの危惧を抱かざるを得ない。そして、自治体の財政難が随所で指摘され、民意を的確に反映したボトムアップ型の政策決定が必須とされる時代にあって、そうしたチカラとカネに頼った政策展開は、とうてい望めない。

さらに、よしんばコンパクトシティが具現化したとしても、それは、緑地の計画に対し

2 大野秀敏 (2006) *Tokyo 2050 fibercity*, JA : the Japan architect 63 (2006 年秋号), 123 pp.

て新たな課題を提起する。凝集された市街地の後背地にはオープンスペースが確保され、緑豊かな空間が形成されるとされるが、それはいったいどのような緑なのだろうか。破綻寸前の財政状況にある多くの自治体にとって、市街地が撤退した後の土地を公有地として取得し公園化するという選択肢は、論外だろう。つまり、コンパクトシティ化によりもたらされる後背地の緑は、民有であることが前提となる。

民有の緑として、個人住宅の敷地内の緑を想定することもできる。たとえば、住宅地の整備に際して、個々の住宅の敷地規模を一定程度以上の広さとなるように規制誘導を図ることで、多くの緑を内包した住宅地の形成を図ること等が考えられる。しかし、こうした解もやはり敷地規模に関する規制誘導といった強力な措置を必要とするものであり、限定的と言わざるを得ない。

残る選択肢はやはり、農林地としての利用ということになる。かつて都市が拡大していた際、市街地は農地や林地を蚕食して広がっていった。都市の縮小・撤退に伴い、蚕食された農林地が再生されることは、一見、理にかなったことのように見える。しかし問題は、いったいだれがそうした農林地を維持管理するかである。言うまでもなく日本の農林業は、致命的な後継者難のなかで瀕死の状態にある。現代の農林業の最大の律速要因は、決定的な労働力不足である。そうした状況下にあっては、市街地の撤退に伴い土地が返還されることを歓迎する農家など、ほとんど存在しない。むしろ、農家が所有する農地の多くは、将来的に耕作される可能性がほとんど無いなかで、売却を待つ資産としての価値しか認められていないだろう。林地ともなれば、なおさらである。市街地の撤退した後を農林地として再生することは、こうした農林業の実態とは、明らかに矛盾するものである。新たに発生するオープンスペースを農林地として再生することは、その維持管理主体をいかに再生するかという命題と不可分である。

2. ガーデンを伴った都市

(1) ガーデンの存在

ここで今一度、現代の都市計画が規範としてきた中世ヨーロッパの城郭都市を見てみよう。確かに一見すると、そこには城郭という線により峻別された市街地と農地だけしか存在しないように見える。しかし、城郭のすぐ外縁をより注意深く見ると、そこには「ガーデン」と記された空間が存在することに気づく。辞書によれば「ガーデン」には、「観賞用・娯楽用の庭園」という意に加え、「果樹園や菜園」あるいは「よく手入れされた農耕地」といった意がある。城郭の外縁に広がるガーデンは、都市居住者に生鮮野菜や果樹を供給することを目的に確保された農地であり、それは、さらにその外縁に広がる穀倉地帯や放牧地帯とは明らかに異なる土地とされていた。

こうした3種からなる土地利用構成は、大航海時代の大英帝国の植民都市にも継承されている。例えば Home が指摘するように、アメリカ南部の植民都市サバンナでは、輸出産品を生産するプランテーション農園の区画と、入植者たちが暮らす市街地の区画との間に、ガーデンと記された区画が認められ、3者はその大きさが明確に区分けされている³。

「田園都市 (garden city)」の構想もまた、こうした3者からなる空間概念にもとづいている。都市計画の祖とされるハワード (E. Howard) が19世紀末、当時のイギリスの都市の過密や衛生環境の劣化に対する抜本的解決策として提唱した「田園都市」は、「都市と農村の結婚」により形成される、都市と農村の長所を併せ持った第三の空間として構想された。しかし、ハワードが目指したのは決して、田園都市を受容する「地」としての農村が、都市と結婚することではなかった。都市と結婚するのは、都市との関係性において新たに形成される農村、すなわちガーデンであったと考えられる。ハワードの田園都市論に登場するのは、田園都市という「図」を描くためのキャンバス (= 「地」) としての農村、「図」としての田園都市の中心を占める都市、それに加え、都市の周囲を取り巻くガーデン、以上の3者である。こうした空間構成は、まさに中世の城郭都市そのものである。Garden city を「庭園都市」とは訳さず「田園都市」としたことは、極めて的を射た翻訳であったといえる。

(2) 江戸の農地

一方、城郭を伴わなかった日本の都市は、そもそも市街地と農地の空間的分離という発想をもつことがなかった。古くは平城京や平安京。中国からグリッド状の街路システムを導入したこれらの都市は、しかし、グリッドで区切られた土地のなかに多くの農地を残していたことが知られている。

近世にあっては、江戸もまた農地を内包した都市であった。藤井らは、江戸時代末期の安政年間における江戸の土地利用を、文献や絵図をもとに再現した結果、当時の行政界であった朱引き線内の土地利用の、実に4割強が農地であったとしている⁴。さらに、大名のなかには、郊外の下屋敷を近在の農家に貸し、耕作させていたところも多かったことから、それらを加えれば、江戸の土地利用の5割近くが農地であったものと推定される。これらの農地は、言うまでもなく、江戸に暮らす人々に生鮮な野菜等を供給する場に他ならなかった。練馬大根や小松菜など、今もその名が残るこれらの野菜は、冠された地名が示すとおり、江戸の市中の農地で栽培され、江戸の人々の食卓に上った特産品であった。江戸にも、中世ヨーロッパの都市同様、都市居住者に生鮮野菜等を供給するガーデンが存在したのである。

3 Home, R. (1997) *Of Planting and Planning*, E & FN Spon, London, 249 pp.

4 藤井美波、横張 真、渡辺貴史 (2002) 「江戸時代末期の江戸における農地の分布実態の解明」『都市計画論文集』37号、931-936頁

ただし、江戸のガーデンがヨーロッパの城郭都市のそれと決定的に異なるのは、それらが市街地の外縁を取り巻くように存在するだけでなく、市中に、市街地と混在しつつ存在したことにある。藤井らは、江戸城を中心とした半径6～8kmの圏域に、とくに市街地と農地の混在が顕著に認められるとしている⁴。陸上輸送手段が未発達であった当時、農地が市街地と混在することは、軟弱で荷崩れしやすい生鮮野菜の供給にとって、メリットが大きかったことは想像に難くない。しかし、それとともに重要だったのは、これらの農地が、市街地から発生する下肥を肥料として受容し、江戸の衛生環境を維持していたことである。19世紀半ば、安政年間の江戸は、すでに人口100万を超える世界でも有数の大都市であった。しかし、同時期のロンドンやパリをはじめとする西欧の大都市が、劣悪な衛生環境のなか伝染病の蔓延等に苦悩するなかで、江戸は、極度の人口密度の高さに反して、極めて例外的に清潔な街であったことが知られている。そうした成功の一因が、市中の農地による下肥の受容にあったことは想像に難くない。市街地と混在したガーデンは、農作物と下肥を仲立ちとした、ローカルスケールでの物質循環システムを裏付ける、合理性を持った存在であったのである。

(3) ガーデンを失った現代の都市

こうした、ガーデンを伴った都市の発想は、実は比較的最近まで認められるものであった。例えば、1960年代初頭に策定された筑波研究学園都市の初期の構想では、ニュータウンとしての学園都市の周囲に、「地」としての農村の農地とは別に、計画区域の一部として農地を配置することが描かれている⁵。都市と農村を二律背反的にとらえるのではなく、両者の中間にガーデンを設けることで、単なる市街地の切り貼りではない「田園都市」を実現しようとした意図が、そこには認められる。

しかし、陸上輸送手段の発達や、機械化や化学肥料の導入をはじめとした農業の技術革新に伴い、生鮮野菜や果樹を供給するガーデンが市街地に近接して存在することの必然性が失われると、ガーデンは単なる開発予備地として、都市に編入されるようになった。加えて、西欧に端を発する近代都市計画が、都市と農村の空間的峻別をその基本理念に据えつつ、日本にも浸透するようになると、市街地と混在するなかで成立してきたガーデンは、さらにその存在を追われるようになる。1968年の改正・都市計画法は、二元論的空間構成のもと、高度な市街化を図るべき市街化区域と、原則として市街化を認めず、農地の保全を図るべき市街化調整区域とに空間を峻別することを発想の根底に据えている。都市と農村の間にガーデンが広がるゾーンを認める発想は、もはやそこには見られない。こうした発想を受けて、初期の構想ではガーデンを伴っていた筑波研究学園都市も、1960年代後半に策定されたマスタープランになると、ガーデンは消失し、「図」としての学園

5 都市基盤整備公団茨城地域支社 (2002) 『筑波研究学園都市開発事業の記録』183 pp.

都市と「地」としての地元農村という二元論的空間構成のもとで、構想が描かれるようになった⁵。

（４）ガーデンの再生とその維持管理主体

都市の縮小・撤退を受け止め、敗戦処理ではない積極的な郊外の再生を図っていくためには、そこを都市でも農村でもない第三の空間、いわば現代のガーデンゾーンと位置づけ、「農」を基調にその再生を図ることが展望される。しかし、それは必ずしも、いわゆる既往の「農業」の再生を意味するとは限らない。先に述べたように、産業としての農業は致命的な労働力不足のために崩壊寸前の状態にある。農業にガーデンゾーンとしての再生を全面的に託すことは無理な注文であろう。

ここで注目すべき新たな動きのひとつに、都市住民と「農」の新たなかかわりがある。従来、都市住民が「農」に対して能動的にかかわる機会、家庭菜園や市民農園における農作物栽培に限られてきた。それは、つまりは余暇であり、産業として営まれる農業とは本質的に相容れないものとされてきた。ところが近年、並木らが指摘するように、一般市民向けの農作物の栽培講習会等を受講した都市住民が、家庭菜園や市民農園では飽きたらず、付近の農家に農作業の援助に行ったり、農地を借りて本格的な農作物栽培を行ったりといった、本格的な農作業に従事する事例が認められるようになってきた。これらの新たな活動は、栽培された農作物の多くが販売されるという点において、単なる余暇とは言い難い。しかし栽培規模は限られており、得られる対価はとても生業にできるレベルにはない。さらに、栽培される農作物の品目数（１人当たり）が市民農園ほど多くはなく、農家が生業として行なう農業に比べると多い等、余暇と仕事の中間的な性格を有していることがわかる⁶。

こうした、都市住民による新たな「農」にかかわる活動には、もうひとつ、大きな特徴がある。それは、従事者の多くが、定年をむかえた60歳代の元サラリーマンであることである。退職したものの身体は十分に健康で、心身ともに引退には早いと実感する人々が、こうした活動の担い手になっている。彼らは多くの場合、年金を手にしており、生活に困窮しているわけではない。その活動の根源的な動機はむしろ地域社会への貢献にあり、得られる収入は、生活の糧というよりも、自らの活動が社会的に現役であることの証しとしての意味合いをもつ。

農作物の生産という側面からこうした活動の特徴を考えると、もとより量的にはきわめて限定されたものである。食料の安定供給や自給率の向上といった、産業としての農業が担ってきた課題に対する回答には、ほとんどならない。労働生産性も低く、また従事者の平均年齢も高いので、この面においても、産業としての農業に対する貢献は限定的と言わ

6 並木 亮、横張 真、星 勉、渡辺貴史、雨宮 護（2006）「市街化区域内農地における都市住民による農作物栽培の実体解明」『農村計画学会誌』25 巻 論文特集号、269-274 頁

ざるを得ない。しかし、ハーブや特殊な料理に使用される食材等の嗜好性の高い農作物や、アレルギー等の理由から、特別な方法により栽培された農作物を必要とする人々の要求に応える農作物など、量的には限られるものの一定の需要が存在する市場要求に対応する、という面においては、十分に機能を果たすものと考えられる。

従来、日本の農業政策は、こうした都市住民による農作物栽培を余暇と位置づけ、農家による産業としての農業には無縁の存在としてきた。土地政策においても、農地は農家による所有と維持管理を前提とし、そこに都市住民がかかわることを頑なに拒否し続けてきた。農地法等の既存制度のもとでは、そうした政策上のスタンスもやむを得ない面があったことも事実である。しかし、一方に都市の縮小・撤退に伴う空闲地の大量発生とその民有地としての維持管理という課題があり、他方にはコンベンショナルな農業の閉塞状況がある。そうしたなかでは、たとえ限定的な面があるにせよ、上記のような都市住民による農作物栽培の新しい流れを、農地管理の新たな担い手として積極的に位置づける施策の展開が必要だろう。郊外を、現代のガーデンゾーンとして再生する鍵のひとつは、都市住民の掌中にある。

3. 新たなガーデンゾーンの形成にむけて

新都市計画法が制定されて30余年、わが国の都市がその目標どおりの姿になったかと言えば、答えは明らかに否定的である。狭小な農地が市街地と無秩序に混在する様は、全国の都市の郊外で例外なく認められる。ガーデンとしての積極的な位置づけもなく、純農村の農地と同一の文脈の評価のもとで、劣等生との烙印を押された農地が無惨に残存する様は、効果的な計画の不在を象徴する景観となっている。

そして今、冒頭に記したように、都市が縮小・撤退を始めようとしている。混乱をもたらした都市が計画的に行儀良く撤退するなら、農地を主体とした土地利用秩序の復権が期待できるかもしれない。しかし、そうした期待とは裏腹に、現実起ころうとしているのは、都市の無計画な撤退のなかで混乱がさらに助長され、より一層の荒廃が進むことである。そして、現行の都市計画にかかわる制度の多くは、成長・拡大のコントロールを発想の原点に据えてきたがゆえに、こうした現実に対して効果的な手だてを持ち得ない。

21世紀の今日、都市の縮小・撤退という現実を目前にした我々に課せられた焦眉の課題は、西欧からの輸入品の流用ではない、足もとをきちんと見据えた新たな理論や手段の構築だろう。都市の郊外の、都市と純農村の狭間にある一帯を、都市でも農村でもない第三の空間、いわば現代のガーデンゾーンと認め、それ固有の計画のあり方を構想すること。都市か農村かの二元論的空間概念のもと、どちらかの色に強引に塗り分けるのではなく、独自の色を持った第三の空間として描くこと。それは、縮小・撤退する都市の計画論

として、重要な位置を占めることになるのではないだろうか。

高度経済成長やバブル経済のもと、「いずれ必要になるだろうから、とりあえず作らないよりは作った方がいい」という稚拙なまでに安易な判断のもと、全国で展開された公共事業の数々が今、累積する膨大な計上赤字のなかで、それを維持することも、撤去という退路を選択することもできず、行き場を失っている。「必要なくなる」という事態を一切想定することなく、永遠に需要が増大するという妄想が、こうした閉塞状況を生み出した。

都市もまた、「市街地が必要ない」という状況をむかえつつあるなかで、様々な混乱や矛盾の発生を極力抑えながら、その縮小・撤退をいかにスムーズに執行するかを、真剣に考えねばならない時期に来ている。その際、それを単なる衰退という文脈のなかで、いわば敗戦処理として捉えるのではなく、いかに積極的な意味を与えることができるのかがポイントとなろう。縮小・撤退の最前線としての都市の郊外に、現代のガーデンゾーンを構想することは、「積極的な縮小・撤退」という面においても、重要な意味をもつものと考えられる。

